

6.6 AMÉLIORER LE DYNAMISME DES TERRITOIRES

Cette politique publique interroge la bonne échelle de gouvernance et de planification et les modèles d'économie régionale afin de construire un cadre réglementaire solide, qui invite les acteurs à la définition collective de projets de territoire. Il s'agit d'une politique socle pour de nombreuses autres politiques, telles que l'habitat, le foncier ou les transports, mais ayant aussi d'importantes contributions en matières agricole, de développement local, d'éducation ou de santé.

6.6.1 Le contexte et les grands indicateurs

a. Le contexte

L'organisation de l'espace calédonien est marquée par une primauté urbaine⁽¹⁾ très importante de l'agglomération de Nouméa (Mont-Dore, Nouméa, Dumbéa, Païta) qui accueille plus des deux tiers de la population. Selon les estimations actuelles, cette agglomération est composée pour plus de la moitié d'Océaniens : par ailleurs, 40 % de la population Kanak vivent dans le Grand Nouméa.

L'agglomération de Nouméa est également le poumon économique du territoire : 90 % des entreprises y sont installées.

Cette situation contraste avec l'intérieur du territoire et les îles Loyauté, essentiellement ruraux et tribaux. Ces déséquilibres se trouvent au cœur des accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa qui ont constitutionalisé la notion de « rééquilibrage » (politique, ethnique, géographique, social et économique).

Le rééquilibrage dans sa dimension spatiale a fait l'objet de **politiques publiques** qui peuvent être classées selon **trois axes** :

Une décentralisation des pouvoirs politiques et administratifs avec la provincialisation de 1989. Cette réforme institutionnelle a permis de cimenter une organisation administrative à proximité des chefs-lieux des provinces Nord et des îles Loyauté en fixant des populations à fort pouvoir monétaire (fonctionnaires et agents de la fonction publique). Cette étape marquera le départ de la croissance démographique de la zone VKP ;

d'importantes actions en matières d'infrastructures de transport et d'équipements pour désenclaver les villages et les tribus et offrir des services aux populations. Les efforts d'équipement ont ainsi été remarquables ces deux dernières décennies : le taux d'électrification en milieu rural est passé de 50 % en 1983, à 95 % en 2009, en parallèle

(1) On parle de primauté urbaine lorsqu'une ville, généralement la capitale, devient la seule ville importante du pays.

de la construction de biens d'équipement, comme notamment des collèges, des salles de sports, des espaces culturels, etc. Ce rééquilibrage⁽²⁾ a été possible grâce aux financements obtenus à travers les contrats de développement accordés par l'État et prévus par les accords, et grâce à la répartition privilégiée des revenus du pays au profit des provinces Nord et îles ;

■ **le développement économique a été au centre des attentions des provinces Nord et îles.** Ces dernières ont mis l'accent sur le développement local, par exemple à travers des outils comme les OGAF⁽³⁾ ou des micro-projets touristiques. La province Nord a par ailleurs misé sur l'industrialisation de la zone VKP, à travers la construction de l'usine métallurgique du Koniambo, avec pour objectif de doter la province Nord d'un moteur de développement.

L'évaluation des politiques de rééquilibrage spatial en termes de résultats demeure difficile du fait de l'absence d'objectifs fixés en matières de rééquilibrage, d'équipement, voire plus largement d'aménagement. Des constats peuvent néanmoins être dressés :

■ **Un pôle émerge sur la zone VKP**, qui connaît depuis une demi-décennie un important développement. Il convient pourtant de remarquer que l'installation de familles (voir rapport d'étude : *Analyse des besoins - Marché de l'immobilier - zone VKPP - TNS - 2010*) demeure lacunaire sur cette zone, notamment du fait d'un équipement en logements déficitaire, d'une relative attractivité des lieux et d'une planification rendue difficile par les multiples retards consécutifs à l'incertitude liée à la construction de l'usine. L'attractivité constitue de fait un sujet majeur pour asseoir l'émergence du pôle VKP qui connaît d'ores et déjà un solde migratoire positif avec le Grand Nouméa. Pour certains, l'existence même de ce pôle marque le succès du rééquilibrage.

■ **Des territoires perdent une importante population résidente, en particulier la côte est (surtout les zones de Canala et de Houaïlou) et les îles Loyauté**, marqués par une baisse de la population entre 1996 et 2009, respectivement de 1 % et de 16 %.

Cependant, il convient de remarquer que ces lieux se développent suivant d'autres logiques que le développement d'activités *in situ*, et ne constituent donc pas forcément des lieux en déclin. Le modèle MiRAB (*Migration, Remittance, Aid, Bureaucracy*⁽⁴⁾) permet d'y maintenir une forme de développement. MiRAB est un modèle économique dans lequel les populations reversent une partie de leurs revenus⁽⁵⁾ à leur territoire d'origine depuis leur lieu de résidence. Ce mode de développement, allié à une politique d'équipement volontaire, a conduit à une remarquable hausse des conditions de vie en général en Nouvelle-Calédonie ces vingt dernières années. Le phénomène d'appartenance des populations à de multiples territoires, du fait d'une grande mobilité, a ainsi permis de multiplier les liens entre les lieux et d'assurer, malgré une démographie stagnante ou déclinante, leur vivacité.

■ **Pendant ce temps, l'agglomération de Nouméa connaît une extension des surfaces urbanisées par la hausse importante de sa population**, passant en 20 ans de 97 000 à 163 500 habitants, et par le choix d'un développement urbain à faible densité⁽⁶⁾. L'évolution démographique est surtout imputable à l'accroissement naturel pour 60 %, et seulement pour 15 % aux migrations internes et 25 % aux migrations externes au territoire.

Plusieurs phénomènes marquent un développement difficilement maîtrisé :

■ des difficultés de logement (cf. chapitre sur les politiques d'habitat) ;

■ des contraintes de mobilité de plus en plus fortes par la congestion automobile, aggravée par la configuration géographique en presqu'île de Nouméa ;

■ un émiettement de l'agglomération parfois jusqu'à Boulouparis, bouleversant les paysages et les activités agricoles et augmentant les consommations d'énergie fossile pour la mobilité ;

(2) Le bilan de l'accord de Nouméa est particulièrement illustratif sur ces questions, en particulier en page 29. On remarquera que ce dernier document n'évalue le rééquilibrage qu'en termes de production de richesses économiques, d'accès aux services et de construction d'équipements et de biens publics.

(3) Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation : Changements et stabilités dans une situation de décolonisation négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie, thèse de (4) Séverine Bouard soutenue en novembre 2011.

(4) Pour une vue synthétique et transversale du modèle MiRAB, lire Bertram (1999), *The MIRAB Model, twelve year on*.

(5) Les salaires ainsi reversés permettent le développement de la région en plus de la bureaucratie.

(6) Alors que la population a connu, de 1989 à 2009, une croissance de 68 %, les surfaces urbanisées ont connu une évolution plus importante, avec une croissance de 100 %.

■ une mixité sociale en chantier avec une certaine ségrégation socio-spatiale : en dépit de projets d'aménagement de quartiers socialement mixtes, les ségrégations demeurent à des échelles plus fines⁽⁷⁾.

Indépendamment de tous les efforts et progrès réalisés ces dernières décennies, il apparaît que des chantiers n'ont pas trouvé d'issues ou de politiques structurantes :

■ **le foncier demeure une problématique majeure (cf. chapitre sur les politiques foncières)** : la puissance publique manque, d'une part, d'outils pour maîtriser le foncier privé, et ne peut, d'autre part, intervenir sur le foncier coutumier. Les politiques foncières sont par ailleurs des instruments de régulation sur des marchés tendus et soumis à la spéculation ;

■ **le cadre réglementaire en matière d'aménagement demeure lacunaire**, malgré les initiatives de certaines agglomérations au travers du SCAN, du PDAN ou du SDAU dans le Grand Nouméa et à VKP : le manque d'outils de planification et d'aménagement, nécessaires aux collectivités pour l'aménagement du territoire, constitue parfois un frein à l'attractivité de certains territoires, ou génère des déséquilibres sociaux ;

■ **les communes manquent de moyens** : souvent peu peuplées et étendues, très faiblement dotées financièrement (avec une quasi-absence de fiscalité propre), les communes manquent de moyens pour assurer leur développement⁽⁸⁾ ;

■ **l'organisation spatiale du pays est assez peu structurée** : elle est très dépendante des centralités de VKP et du Grand Nouméa, et dans une moindre mesure Lifou, par le système de financement par péréquation des collectivités qui n'incite pas à œuvrer au développement de « projets de territoire ».

(7) Lire, dans la notice sur le Grand Nouméa de l'Atlas de Nouvelle-Calédonie (2013), l'encadré relatif à la mixité sociale à Tuband, rédigé par Julien Migozzi.

(8) Dès 1998, le rapport Tasca remarquait que les communes de Nouvelle-Calédonie étaient les « oubliées des réformes statutaires », ce point a été repris comme enjeu structurant de la phase de diagnostic de NC 2025.

■ L'état de la planification

Le nombre de documents de planification qui permet de structurer le développement des territoires et de formuler des projets paraît encore très limité, puisque seuls 24 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie font l'objet d'un plan

d'urbanisme directeur (PUD), qui ne s'applique pas sur terre coutumière. Par ailleurs, la planification à une échelle supérieure à la commune constitue pour l'instant l'apanage des seules communes urbaines.

2

ÉTAT DE LA PLANIFICATION EN MATIÈRE D'URBANISME EN NOUVELLE-CALÉDONIE (AU 1^{ER} JUIN 2013)

	Quantité	Couverture du territoire en superficie	Couverture du territoire en nombre d'habitants
Commune ayant un PUD adopté	9	24 %	68 %
Commune ayant un PUD rendu public	4	12 %	5 %
Commune ayant un PUD en cours d'élaboration	5	19 %	10 %
Commune sans PUD	15	45 %	17 %
Planification intercommunale	2 (SCAN et SDAU VKP)	19 %	71 %

■ Des budgets limités pour les communes urbaines

En Nouvelle-Calédonie, les communes en général sont peu dotées au regard de leur superficie (en moyenne 38 fois plus vastes que leurs homologues métropolitaines) et de l'absence de fiscalité locale. Des communes apparaissent particulièrement en souffrance : les communes urbaines, et en particulier du Grand Nouméa, sont moins bien loties que leurs homologues métropolitaines (rapport budgets/ nombre d'habitants).

La situation des trois communes de la périphérie nouméenne est particulièrement préoccupante. Les recettes et dépenses de fonctionnement par habitant à Dumbéa ne sont égales qu'à la moitié des recettes et dépenses moyennes des communes métropolitaines d'importance équivalente. Pour les investissements, ce rapport peut tomber

en-dessous de 50 % (les données ici portent sur l'année 2007 pour des raisons pratiques de disponibilité des ressources, cependant, comme il n'y a pas eu de modification quantitative majeure dans le financement des communes, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en France métropolitaine, ce *ratio* est considéré comme toujours d'actualité).

La situation semble spécifique au territoire car les communes des DOM ne connaissent pas ces déficits. L'éloignement par rapport à la métropole et les structures sociales ne sont pas des facteurs explicatifs. La politique fiscale en particulier est en cause.

3 BUDGET LIMITÉ POUR LES COMMUNES

Rapports lignes budgétaires des communes calédonniennes sur lignes budgétaires des communes métropolitaines de même taille	2007			
	Fonctionnement		Investissement	
	Recettes par habitant	Dépenses par habitant	Recettes par habitant	Dépenses par habitant
Métropole - de 10 000 à 20 000 hab	145 107	130 430	61 336	62 052
21. Païta	71,3 %	61,9 %	83,1 %	92,5 %
Métropole - de 20 000 à 50 000 hab	163 842	150 358	65 036	64 678
05. Dumbéa	51,8 %	52,0 %	50,8 %	52,7 %
17. Mont-Dore (Le)	58,8 %	61,2 %	63,4 %	82,3 %
Métropole - de 50 000 à 100 000 hab	186 157	171 241	85 441	83 771
18. Nouméa	83,4 %	74,0 %	64,8 %	60,8 %
Métropole - de 10 000 hab	169 809	155 251	66 587	66 945
21. Païta	60,9 %	52,0 %	76,5 %	85,8 %
05. Dumbéa	50,0 %	50,4 %	49,6 %	50,9 %
17. Mont-Dore (Le)	56,8 %	59,3 %	61,9 %	79,5 %
18. Nouméa	91,5 %	81,6 %	83,1 %	76,1 %
Grand Nouméa	76,9 %	70,6 %	74,2 %	73,9 %
DOM plus de 10 000 hab	152 864	144 511	62 888	64 797
21. Païta	67,6 %	55,8 %	81,0 %	88,6 %
05. Dumbéa	55,5 %	54,1 %	52,5 %	52,6 %
17. Mont-Dore (Le)	63,0 %	63,7 %	65,6 %	82,1 %
18. Nouméa	101,6 %	87,7 %	88,0 %	78,6 %
Grand Nouméa	84,0 %	64,6 %	109,4 %	125,9 %

■ L'étalement urbain du Grand Nouméa

L'étalement urbain peut se caractériser comme une croissance de l'occupation de l'espace anormalement supérieure à la croissance de la population. Cette façon de mesurer l'étalement introduit ainsi la « culture » d'une ville et sa densité (ou non densité) historique. Ainsi, si la population augmente de 10 %, la surface occupée pour que la ville absorbe ces 10 % dans une même dynamique que l'existant, devrait être de 10 % (rapport de croissance de 1), au-delà, on peut considérer qu'il y a un phénomène d'étalement urbain.

Dans le tableau ci-dessous, nous voyons que dans le Grand Nouméa, l'étalement s'accélère puisque sur la période entre 2009 et 2004, le rapport de croissance entre la superficie et la population est passé à 1,6 alors qu'il était de 1,2 sur la période précédente et que, d'après notre définition précédente de la notion d'étalement urbain, il devrait être de 1. Cela conduit à interroger les politiques de maîtrise des phénomènes de diffusion urbaine.

4 ÉTALEMENT URBAIN DU GRAND NOUMÉA

	1996	2004	2009	Delta 04/96	Delta 09/04
Population	118 823	146 245	163 723	23 %	12 %
Superficie urbanisée ⁽⁹⁾	988	1 260	1 494	28 %	19 %
Rapport de croissance superficie/population	-	-	-	1,2	1,6

6.6.2 Les choix possibles

L'amélioration du dynamisme des territoires soulève des questions de deux ordres :

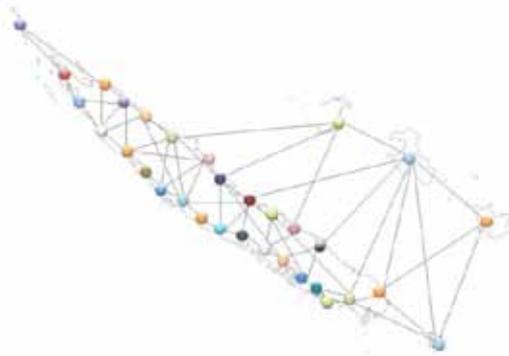
- Quelles logiques territoriales souhaite-t-on favoriser ? À quelles échelles ? Selon quelles modalités de financement des territoires ?
- Quels modèles économiques pour le développement des territoires : une économie productive ou de type présentielle (basée sur le développement de services aux populations, résidentes ou de passage) ?

a. Quelles logiques territoriales favoriser ?

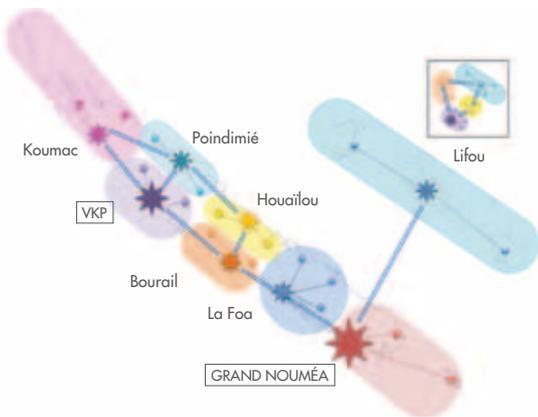
La façon dont la carte de la Nouvelle-Calédonie se dessine dépend de manière importante de choix en matière de planification, de financement, de répartition des pouvoirs. L'ensemble de ces choix, et leurs cohérences, conduit à la construction de logiques territoriales selon les modèles rappelés ci-après :

(9) La superficie urbanisée a été calculée, avec la DTSl, en fonction de l'analyse de l'évolution des îlots de l'ISEE et de leur population.

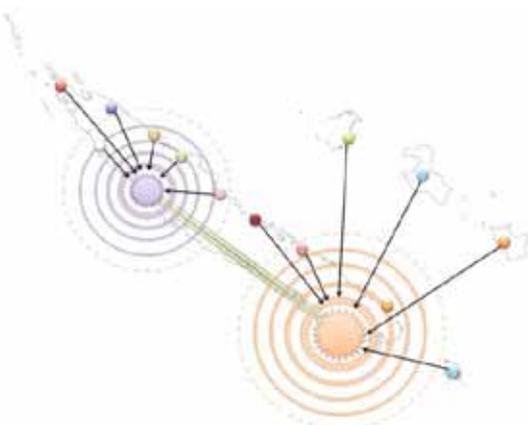
5 MODÈLE DIFFUS (SANS HIÉRARCHIE ENTRE ACTEURS LOCAUX)



6 MODÈLE DÉCENTRALISÉ RÉGIONALISTE



7 MODÈLE CENTRALISÉ (OU POLARISÉ)



Chacune de ces logiques territoriales peut répondre différemment à l'ambition de rééquilibrage et à l'orientation fondamentale d'équité territoriale : dans le modèle centralisé, le rééquilibrage s'opérera plutôt par péréquation et solidarité, les richesses du centre étant redistribuées vers la périphérie ; dans le modèle régionaliste, le rééquilibrage prendra forme dans le gain de pouvoir d'ensembles régionaux ; dans le modèle diffus, le rééquilibrage s'effectuera par égalitarisme.

Afin de répondre à ces logiques territoriales, à ces modèles, l'acteur public dispose, outre l'incitation à des modes de développement économique exposés ci-après, des leviers suivants qui favoriseront différents types d'échelle (communale, groupement de commune, intercommunale ou provinciale) et dessineront différemment le pays :

- par les **documents de planification et d'urbanisme** : à partir des principes directeurs de l'urbanisme, la Nouvelle-Calédonie pourrait inciter à la réalisation de schémas, et donc de projets de territoires communaux, intercommunaux ou provinciaux ;

- par des **leviers démocratiques** : le suffrage universel direct pourrait, par exemple pour l'intercommunalité, accroître la redevabilité des acteurs intercommunaux et créer une représentabilité à l'échelle d'un bassin intercommunal, procurant ainsi une nouvelle échelle qui ne serait pas un **pouvoir** dérivé des communes, mais un acteur autonome à part entière⁽¹⁰⁾ ;

- par le **financement** : les ressources seraient orientées vers l'une ou l'autre de ces échelles, suivant des modalités différentes (péréquation, fiscalité locale ou contrats de projet). Étant entendu qu'entre le financement par péréquation, la contractualisation ou la fiscalité locale (cette dernière étant entendue à l'échelle de la commune, du groupement de communes ou de la province, suivant l'échelle favorisée), il n'y a pas de choix exclusif, mais seulement des inclinaisons plus marquées vers l'un ou l'autre des modes de financement.

Ainsi, il est possible de combiner les modalités de financement, le type de planification, les échelles à privilégier pour déterminer des logiques territoriales. Il appartient au champ politique de définir la logique territoriale à privilégier.

(10) «Intercommunalité et transfert de compétence», JP. Brouant, in *Intercommunalité, politique et territoire, La documentation Française, 2009, p87-95.*

Échelle privilégiée	Échelle communale	Échelle du groupement de communes	Échelle de la province
Type de planification	Plans d'urbanisme communaux	Schémas de cohérence intercommunaux (voire plans d'urbanisme intercommunaux)	Schémas d'aménagement provinciaux
Financements privilégiés	Fiscalité propre ou péréquation, éventuellement contrat de projet (lourd à gérer)	Fiscalité propre ou contrats de projet	Péréquation, éventuellement sur une partie des fonds, contrat de projet
Acteur porteur de pouvoir	Pouvoirs principalement aux maires : élus au suffrage universel, représentatifs à des échelles supra	Président d'intercommunalité élu au suffrage universel direct	Pouvoirs en priorité aux provinces
Logique territoriale	Centralisé (les communes se définissent par rapport aux villes-centres), voire diffus	Régionaliste : les groupements de commune œuvrant selon des logiques territoriales propres	Centralisé : le pouvoir étant concentré dans les chefs-lieux des provinces

b. Quels modèles économiques pour le développement des territoires ?

En matière d'économie régionale, deux modèles se font écho :

- le développement d'une économie productive qui consiste, pour un territoire, à attirer des entreprises qui produisent des biens, par exemple des produits agroalimentaires ou des biens manufacturés ;
- le développement d'une économie dite présentielle qui invite à capter la richesse plutôt qu'à la produire. Cette économie vise à offrir aux « présents » - touristes internationaux, de villégiature, retraités ou originaires de la commune ponctuellement de retour - des activités et des services qu'ils peuvent consommer, générant ainsi localement une activité économique principalement constituée de services.

Que souhaite-t-on et que peut-on développer dans les territoires de l'intérieur et des îles ?

En fonction de l'inclinaison vers l'un ou l'autre de ces choix, et en fonction des territoires, l'action publique différera. Dans les deux cas, il s'agira de travailler sur l'attractivité des lieux.

Pour développer une économie productive, une collectivité cherchera ainsi à attirer les entreprises par des infrastructures de transport rapide, un bassin

d'emploi formé (avec par exemple des ateliers de formation en mécanique), la mise en valeur de ressources naturelles (minérales ou biologiques) ou des équipements à destination des familles des personnels travaillant dans les unités productives.

Tandis que pour développer une économie de type présentielle, la mise en valeur des paysages, des patrimoines, voire des chemins bucoliques, constituera la priorité pour offrir aux « présents » un maximum d'aménités positives et les inciter à rester et à consommer. C'est le type d'économie généralement associé au tourisme, et plus particulièrement à l'écotourisme.

En fonction des territoires, l'un ou l'autre des modèles définis ci-dessus peut s'avérer plus opportun, sans que ces deux modèles ne s'excluent mutuellement (en particulier dans les contextes de pluriactivité de l'intérieur et des îles). Ainsi, l'île des Pins, Farino ou Hienghène se développent principalement autour d'un modèle d'économie présentielle, quand Koumac ou Bourail tendent à tirer profit d'une économie de type productive (avec la mine ou l'agriculture).

Une fois ces modèles posés, il convient de se demander quel modèle d'économie régionale correspond préférentiellement aux territoires ? Qui doit répondre à cette question ? Faut-il ancrer cela dans une vision à l'échelle du pays ? Faut-il que la réponse à cette question émerge des acteurs locaux et de leurs projets de territoire ?

6.6.3 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Inciter à l'élaboration de « projets de territoires »

L'élaboration de « projets de territoires » a pour objectif de créer une synergie entre les acteurs d'un territoire au sein d'une stratégie d'ensemble pour un territoire donné. Ces projets permettent ainsi de développer un territoire au regard d'ambitions ou d'objectifs, plutôt qu'au gré des opportunités et menaces. Les projets de territoires invitent aussi à une grande cohérence des actions menées à plusieurs échelles administratives, et concernent tous les champs de la vie d'un territoire : sociaux, économiques et environnementaux.

■ Objectif n° 1 : établir des documents de cadrage pour l'aménagement

L'aménagement du territoire et l'urbanisme traitent d'horizons temporels longs ; l'élaboration de documents de planification sans contrainte réglementaire ou législative pose ainsi le risque de la confrontation aux changements de décideurs et aux tentations des actions à court-terme.

Par ailleurs, l'aménagement et l'urbanisme touchent aux droits des personnes, et nécessitent une assise juridique solide pour construire la sécurité du droit et éviter la fragilisation des actions publiques.

Les documents d'urbanisme et d'aménagement doivent ainsi porter une double ambition :

- définir les orientations fondamentales de l'action publique, avec des objectifs par exemple en matière de mixité sociale, de maîtrise des extensions urbaines et de gestion environnementale, ou de modifications des systèmes de mobilités ;
- mettre en œuvre le droit des sols dans une architecture juridique robuste.

Aussi pour répondre à cet objectif, il s'agit de :

- écrire les **principes directeurs de l'urbanisme**, et d'y intégrer notamment la prise en compte environnementale et les éléments disponibles en matière de prévention des risques ;

- les décliner en un **code de l'urbanisme**.

Les principes directeurs de l'urbanisme devront définir des documents d'urbanisme et de planification aux échelles privilégiées : par exemple sous la forme de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, pour privilégier une échelle faite de groupement de communes ; ou de schémas provinciaux d'aménagement, pour privilégier l'échelle provinciale.

■ Objectif n° 2 : mettre en œuvre des dispositifs de financement des projets de territoires

Les modes de financement structurent souvent les territoires et conduisent à des logiques de projet.

Trois grands modes de financement peuvent être envisagés pour les collectivités locales de la Nouvelle-Calédonie :

- la péréquation, selon une redistribution calculée d'un fonds dédié, ou par une clef de répartition ;
- la contractualisation avec la mise en œuvre de contrats de projet, sur le modèle actuel des contrats de développement ou des contrats de projet État-région en métropole, le gouvernement contractualiserait avec les territoires la réalisation de certains aménagements et équipements ;
- la fiscalité locale, par des modalités de type impôts fonciers ou taxe professionnelle, qui serait reversée aux communes sur lesquelles l'impôt a été levé.

Examinons les avantages et inconvénients de chacune de ces voies, étant entendu que ces modalités ne sont pas exclusives et peuvent cohabiter. Il serait ainsi possible que le budget des communes soit composé par exemple à 80 % de péréquation, à 10 % de contrats de projet et à 10 % de fiscalité locale.

Aussi, en fonction des choix réalisés en terme de logiques territoriales, il conviendra de mettre en œuvre le mode de financement le plus adapté.

Mode de financement privilégié	Péréquation	Contrat de projet	Fiscalité locale
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - Équité au cœur du processus - Possibilité de « rattrapage » 	<ul style="list-style-type: none"> - Incite à des logiques de projets de territoires - Outil de pilotage à l'échelle d'un pays - Possibilité de « rattrapage » 	<ul style="list-style-type: none"> - Incite au dynamisme des territoires (qui récoltent les fruits de leur performance) - Offre des outils de pilotage à l'échelle locale
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Encourage peu le dynamisme territorial - Ne favorise pas la cohérence entre les territoires (peu de contrôle sur l'utilisation des fonds) - N'incite pas aux projets de territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle du pouvoir central - N'incite pas forcément au dynamisme économique territorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Peut grever l'attractivité de certains territoires (à réserver aux territoires déjà attractifs ?) - Structurellement inéquitable (les territoires les plus attractifs auront plus de moyens pour devenir encore plus attractifs)

■ Objectif n° 3 : élaborer des projets pour les îles Loyauté et les autres territoires insulaires (Bélep et Pouv)

Les territoires insulaires, et les îles Loyauté en particulier, présentent de grandes vulnérabilités. Ils souffrent des phénomènes liés à la double insularité, notamment l'isolement, à laquelle s'ajoute une faible démographie augmentée de flux migratoires importants vers le Grand Nouméa ou vers le nord de la Grande Terre. Ces territoires possèdent un environnement naturel plus fragile : terres agraires et ressources en eau (demandant à être particulièrement protégées). Ce sont des milieux également particulièrement sensibles à la montée des eaux.

Cet environnement particulier nécessite des réponses d'aménagement et de développement spécifiques : les modèles qui fonctionnent sur la Grande Terre ne trouvent pas forcément une application dans ces territoires. Les techniques et les rythmes de développement doivent être adaptés.

À l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, les projets pour les territoires insulaires permettront de tester, de mettre au point et d'acquérir des savoir-faire qui profiteront ensuite à d'autres territoires calédoniens. Les technologies mises au point pourraient même être exportées à d'autres territoires insulaires à l'échelle de toute la région Asie-Pacifique.

Ces projets de territoire doivent émaner des aspirations des populations relayées par les décideurs politiques afin de rendre cohérentes et légitimes les politiques publiques.

Il pourrait notamment s'agir de s'orienter vers un projet global de développement durable qui s'articulerait autour de trois axes :

- une filière énergétique visant une autonomie électrique centrée sur les énergies renouvelables marines (notamment l'utilisation du différentiel de température entre les eaux de surface et les eaux profondes) et les réductions de consommation ;
- la gestion durable de la ressource en eau : préservation des lentilles d'eau douce (ce qui est à l'étude dans les Loyauté, au travers d'un cadre réglementaire), utilisation de l'énergie pour désaliniser l'eau la nuit, etc.
- des filières économiques labellisées : éco-tourisme, produits agricoles s'appuyant sur les savoir-faire bio ou les produits de la pêche (en suivant l'exemple des unités de commercialisation des produits de la mer aux Loyauté, qui permettent même d'exporter des produits vers Nouméa).

b. Aménager l'attractivité des territoires locaux

Comme nous l'avons souligné, l'attractivité des lieux demeure primordiale, que les territoires souhaitent développer une économie de type présentielle ou productive.

Aussi, il apparaît essentiel d'organiser des lieux présentant des qualités d'aménagement et d'environnement pour attirer toutes les populations, à l'image du village de La Foa qui a su aménager des espaces publics de qualité et procéder à des opérations de marketing territorial autour d'un pôle de qualité de vie.

Au sein des communes, les villages constituent des points d'ancrage pour le maillage du territoire. Chaque village, en fonction de l'identité de son territoire, devra forger son projet d'aménagement. Dans tous les cas, il s'agit de soigner la traversée du village par des aménagements paysagers et urbains qui soulignent le caractère exceptionnel de l'endroit. En fonction de l'importance démographique de la commune, il est ainsi possible d'envisager des équipements de loisirs de plus ou moins grande ambition (cinéma, médiathèque, etc.).

■ Objectif n° 1 : accompagner les communes dans leur aménagement

Il est proposé ici d'aider les communes à créer des espaces publics et des services privilégiés et de qualité, pour les villages et les tribus. Cet accompagnement comprend aussi une assistance technique humaine pour bâtir un projet de territoire, créer des réseaux d'assainissement, organiser la collecte des déchets, mettre en œuvre des solutions de transport pour tous les usagers, etc.

Pour cela, il est proposé de créer une structure de type « **agence d'urbanisme et d'aménagement** » à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Cette agence est multi-collectivités et peut être mutualisée au sein de plusieurs politiques publiques (par exemple, pour les politiques publiques de transport et de foncier). Elle devra surtout s'attacher à l'accompagnement méthodologique des collectivités. Il serait envisageable de prendre exemple sur l'AGORAH, à l'île de La Réunion, agence d'urbanisme (de statut associatif d'après la loi d'orientation foncière de 1967) qui a pour mission, sur l'ensemble du territoire insulaire, de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques

d'aménagement et de développement, d'élaborer des documents d'urbanisme, de préparer des projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques, et d'en étendre les réflexions à l'articulation entre les milieux urbains et ruraux.

■ Objectif n°2 : institutionnaliser des pactes mines-territoires

La mine est par nature une activité qui a des impacts importants sur les territoires. Or, les territoires impactés ont reçu peu de richesse de cette activité. Les populations ont aujourd'hui de nouvelles exigences.

Un nouveau mode de gouvernance plus adapté pourrait permettre de limiter les impacts négatifs et envisager des retombées « positives » pour les communes minières et, à une autre échelle, pour le pays. La mine est une des ressources, une partie du patrimoine des territoires, dont l'exploitation est confiée par la province à un opérateur minier qui la valorise mais ne saurait en recevoir la totalité de la gestion. L'exploitation peut devenir une opportunité pour capter de la richesse et construire des projets induits (pépinières, agriculture, etc.). L'objectif est que l'activité minière suscite le développement d'un tissu économique pérenne et qu'elle intègre le projet territoire pour l'après fermeture de la mine.

Pour cela, il est proposé trois sous-objectifs :

- le code minier pourrait rendre obligatoire la signature d'une convention entre la commune ou le groupement de communes et l'opérateur minier.

Cette convention devrait être cadrée et prendre en compte :

- la gestion de l'environnement (études d'impacts tenues à jour par le mineur sous contrôle du comité de gestion et de la province) et des mesures compensatoires ;
- l'utilisation maximale des productions de la commune, notamment par la vérification des intrants et sortants.

■ Le code minier prévoit la création de comités locaux d'information. Ce comité pourrait être élargi et devenir un comité de gestion. Une enquête, qui pourrait prendre une forme sociologique, permettrait de faire le point sur toutes les parties prenantes à associer. Les membres du comité ainsi choisis seraient représentatifs du territoire concerné. Cette enquête serait intégrée dès l'étude d'impacts obligatoire, lors de la demande d'autorisation de travaux miniers (prospection ou exploitation). Ce comité n'aurait pas qu'un rôle informatif, mais serait associé à toutes les décisions le concernant :

- les projets : extension, fermeture, impacts environnementaux ;
- la prévention : information des risques, mise en place de mesures de sécurité ;
- les mesures correctives.

Cet outil permettrait un vrai dialogue, en révélant les conflits d'usage, les antagonismes et permettrait donc d'améliorer la confiance entre les opérateurs et les usagers d'une part, et entre usagers, d'autre part.

■ Des outils de financement :

- la redevance superficielle sur le titre minier, aujourd'hui limitée, pourrait être revalorisée et non plus reversée uniquement à la Nouvelle-Calédonie ou au fonds nickel, dont la sollicitation peut être délicate pour les petites communes minières. Une part de cette redevance pourrait être reversée directement aux communes dont l'aménagement est impacté par les droits octroyés aux sociétés minières (recherche, concession, occupation du sol).
- une redevance à l'extraction actée par le comité stratégique industriel dont il reste à déterminer le montant et les modalités. Il conviendrait alors qu'une partie de cette redevance soit reversée à la Nouvelle-Calédonie, qui abonderait un fonds souverain (au profit du pays et des générations futures) pour compenser l'épuisement de son patrimoine minéral. L'autre partie serait versée à l'agence

d'urbanisme et d'aménagement mentionnée ci-avant, pour accompagner les projets des communes relatifs à leur attractivité et à leur développement. Le comité de gestion envisagé prendrait part aux décisions.

c. Assurer la maîtrise des développements urbains

La démographie du Grand Nouméa et de la zone VKP s'accroît, conduisant à d'importants phénomènes de croissance. La taille actuelle du Grand Nouméa suffit à justifier la mise en œuvre d'une véritable politique urbaine. En effet, même si le Grand Nouméa devait ne plus représenter qu'une faible attraction pour les habitants de l'intérieur et des îles, et n'attirer plus qu'un « immigré » au pays sur deux, l'agglomération continuerait à croître pour atteindre plus de 200 000 habitants en 2025. De la même manière, la croissance de la zone VKP constitue un défi important pour la province Nord en terme de démographie.

Ainsi, même dans l'hypothèse d'un ralentissement du phénomène de concentration urbaine, plus de 72 % de la population vivra en milieu urbain en 2025. Au-delà de la question du rééquilibrage, la ville demeurera une organisation prépondérante, car :

- la ville est une arène essentielle du processus de décolonisation et du destin commun ;
- un développement urbain mal maîtrisé a des conséquences environnementales et énergétiques importantes ;
- la ville constitue une locomotive économique importante pour le pays.

■ Objectif n° 1 : prendre en compte les défis du renouvellement urbain

La stratégie de renouvellement urbain consiste à reconstruire la ville sur elle-même, en particulier en réinvestissant les bâtiments et les ressources foncières. Si le renouvellement urbain trouve tout son sens dans le Grand Nouméa, comme cela est perçu dans le projet de renouvellement urbain de Saint-Quentin, à cheval sur trois communes de l'agglomération capitale, il peut aussi s'appliquer à quelques villages, comme Koumac ou Thio.

Il est proposé ici la stratégie suivante, pour prendre en compte les défis du renouvellement urbain :

- définir les principes du renouvellement urbain en Nouvelle-Calédonie, par exemple : mixité sociale, prise en compte des cultures et identités océaniques, diversification des fonctions, promotion des mobilités alternatives, etc. ;
- faire du renouvellement urbain une priorité des documents d'urbanisme (via les principes directeurs de l'urbanisme) ;
- créer un fonds pour le renouvellement urbain abondé par les communes, les provinces et le gouvernement (voire l'État), visant exclusivement les opérations en accord avec les principes définis ci-avant ;
- évaluer la pertinence des actions de renouvellement urbain, par exemple par l'intermédiaire de l'agence d'urbanisme proposée ci-avant.

■ Objectif n° 2 : mettre en œuvre un statut spécifique de gouvernance pour les agglomérations urbaines

Les agglomérations urbaines, du Grand Nouméa et à terme de VKP, nécessitent des modes de gestion adaptés à la complexité des problématiques qui s'y posent, en particulier au regard des défis en matière de transport et d'habitat, dans des contextes de dynamiques de populations dépassant fréquemment les limites administratives communales (avec par exemple, des habitants de Dumbéa travaillant au Mont-Dore, ou de Koné travaillant à Voh).

Aussi, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre des structures de gouvernance adaptées à cette donnée, en se nourrissant des retours d'expérience

des établissements publics de coopérations intercommunales en France, et en voyant ce qui s'est fait ailleurs.

- Commander une mission d'étude sur la gouvernance urbaine : comparaison internationale, applicabilité à la Nouvelle-Calédonie, etc.
- Établir une commission au Congrès se prononçant, au regard des objectifs politiques et des logiques territoriales souhaitées, pour une structure de gouvernance.
- Proposer une modification de la loi organique pour inclure le nouveau mode de gouvernance urbaine ; et éventuellement selon les dispositions retenues, écriture et adoption d'une loi de Pays.

■ Objectif n° 3 : permettre aux agglomérations urbaines de disposer d'une fiscalité propre

Si la fiscalité locale peut paraître délicate à mettre en œuvre pour de petites communes, en particulier pour éviter de grever leur attractivité, elle apparaît adaptée aux agglomérations urbaines, et constitue un levier pour offrir des moyens supplémentaires aux communes urbaines, tout en prolongeant la solidarité pays par la péréquation.

De nombreuses modalités de fiscalité locale peuvent être envisagées, aussi est-il proposé la démarche suivante (qui peut être fusionnée avec celle proposée à l'objectif précédent) : commander une mission d'étude sur les différents types envisageables de fiscalité locale urbaine (taxe foncière, contribution économique territoriale de la part des entreprises - qui profitent de services urbains et doivent donc participer à leur financement -, taxe sur les plus-values latentes immobilières, contribution des aménageurs, etc.).

Cette réflexion sur la fiscalité des agglomérations peut être mutualisée avec celles qui doivent être menées dans les politiques d'habitat et de foncier.

6.6.4 Les prérequis et conditions de réalisation

Le dynamisme des territoires se situe à l'intersection de nombreux autres domaines et dépend de la mise en œuvre de politiques adaptées, en particulier dans les domaines suivants.

a. Politique foncière

La maîtrise du foncier constitue souvent la matière première de l'aménagement. Par ailleurs, le dynamisme de certains territoires est intimement lié à l'existence d'outils et d'approches confortant les projets sur terres coutumières.

b. Politiques d'habitat et de transport

Elles doivent s'intégrer aux projets de territoire, par exemple avec des programmes locaux de l'habitat ou des plans de déplacements urbains, parties intégrantes des documents d'urbanisme définis par les principes directeurs de l'urbanisme.

c. Développement économique, y compris agricole et local

Il convient d'articuler projets de territoires et de développement économique, par exemple au travers de structures mixtes du type conseil de développement, pouvant être consultatifs ou de véritables organes délibératifs ou de soutien à l'entrepreneuriat.

d. Politique environnementale

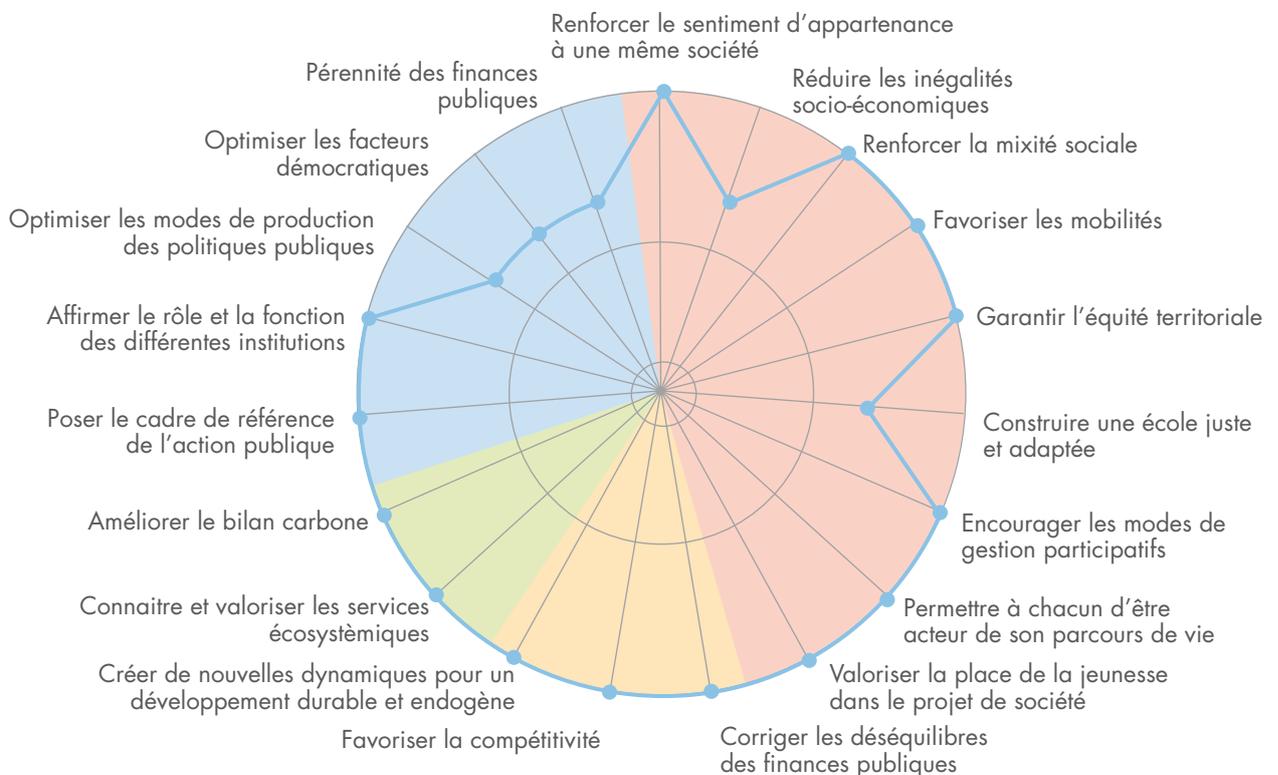
Il s'agit d'intégrer plus particulièrement des objectifs environnementaux dans les documents d'urbanisme, mais aussi de veiller à maintenir des corridors écologiques ou de préserver des services éco-systémiques.

e. Politique culturelle

Elle s'articule autour du développant d'approches architecturales originales pour chaque territoire.

En incitant à des projets de territoires, en invitant à une meilleure réussite des développements urbains et en s'interrogeant sur les bonnes échelles de gouvernance, la politique de dynamisme des territoires contribue grandement aux défis sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance et apportent de nombreux éléments pour répondre aux orientations fondamentales, ce qui est très visible sur le diagramme ci-dessous.

10 AMÉLIORER LE DYNAMISME DES TERRITOIRES



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance